



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.4.1.
COM(2014) 165 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉST SZOLGÁLÓ INTELLIGENSEBB
VÍZUMPOLITIKA**

{SWD(2014) 101 final}

TARTALOMJEGYZÉK

Értékelés a Közös Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról szóló, 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról

1.	BEVEZETÉS	3
2.	A VÍZUMKÓDEX CÉLKITŰZÉSEI ÉS A KORÁBBI ÉRTÉKELÉSEK	4
2.1.	A Vízumkódex célkitűzései	4
2.2.	Korábbi értékelések.....	5
2.2.1.	A közös vízumpolitika végrehajtása és fejlesztése az EU-n belüli növekedés élénkítése céljából	5
2.2.2.	A Vízumkódex végrehajtásának első két évében a helyi schengeni együttműködés működéséről szóló jelentés	6
3.	A VÍZUMKÓDEX ÁTFOGÓ VÉGREHAJTÁSA	7
3.1.	Általános megfontolások.....	7
3.2.	Hiányos statisztikai adatok.....	7
3.3.	A konkrét célok értékelése	8
3.3.1.	A jogi keret egyszerűsítése.....	8
3.3.2.	A jogi keret megerősítése a gyakorlatok javítása és harmonizálása érdekében.....	8
3.3.3.	Az eljárási garanciák megerősítése, valamint az egyenlő bánásmód és az átláthatóság biztosítása.....	8
3.3.4.	A konzuli szervezet és együttműködés javítása (többek között a VIS kiterjesztése tekintetében).....	14
4.	KÖVETKEZTETÉSEK	15

1. BEVEZETÉS

A közös vízumpolitika a belső határok nélküli közös térség kialakításának meghatározó összetevője. A schengeni kormányközi együttműködés keretében kidolgozott, vízumpolitikával kapcsolatos schengeni vívmányokat az Amszterdami Szerződés¹ életbelépése nyomán beágyazták az Európai Unió intézményi és jogi keretébe.

A Vízumkódex² harmonizált eljárásokat és feltételeket határoz meg a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozóan. A Vízumkódex a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó feltételeket és eljárásokat érintő valamennyi jogi aktus átdolgozása és egységes szövegezetbe foglalása révén jött létre, és hatályon kívül helyezte a schengeni *vívmányok* elavult részeit. Az átdolgozás kiterjedt a Közös Konzuli Utasításra, továbbá a Schengeni Egyezmény egyes részeire és a Schengeni Végrehajtó Bizottság 11 határozatára. Emellett a repülőtéri tranzitra vonatkozó szabályokról szóló, 1996. március 4-i 96/197/IB együttes fellépést is beillesztették az Unió jogi keretébe.

A Vízumkódex egyik célja a jogi keret egységes szerkezetbe foglalása és egyszerűsítése volt. További cél volt a legális utazás megkönnyítése és az illegális bevándorlás kezelése a tagállami helyi konzuli képviseletek vízumkérelmekre vonatkozó eljárási gyakorlatának kiterjedtebb harmonizálásán keresztül. A legális utazás megkönnyítésére irányuló célt többek között abból az alapfeltevésből kiindulva kívánták elérni, hogy a konzulátusok számára ismert, gyakori és rendszeres utazók könnyebben juthassanak vízumhoz, mint az ismeretlen, első alkalommal kérelmezők.

A legfontosabb eljárási könnyítés a többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadását, illetve az igazoló dokumentumokra vonatkozó követelmények lazítását érinti. A Vízumkódex tehát lehetőséget teremt a kérelmezőkkel szembeni különböző bánásmódok alkalmazására az adott személyek „vízummultja” alapján. Biztosítani kívánja azt is, hogy a hasonló eseteket hasonló módon kezeljék.

A Vízumkódex elfogadása óta a biztonságos környezetben Európába történő utazás megkönnyítése iránti igény fokozott politikai figyelmet vívott ki magának. Ezt szem előtt tartva az EU jelenleg számos partnerországgal folytat vízumliberalizációs párbeszédet, és a következő években több ilyen párbeszéd indulása várható. Az EU ezenkívül kilenc vízumkönnyítési megállapodást kötött a partnerországokkal³. Ezek a vízumliberalizáció felé tett első lépésnek tekinthetők, és tükrözik az EU elkötelezettségét az iránt, hogy a harmadik országbeli állampolgárok szélesebb köre számára elősegítse a mobilitást és megkönnyítse az Európába történő utazást. Az EU-nak érdeke, hogy „nyitott” legyen a látogatókkal szemben, hiszen az utazók hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez. Ezen túlmenően az emberek és kultúrák közötti kapcsolatok kedvezően hatnak a kölcsönös megértésre és az interkulturális párbeszédre.

A rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kiadását megkönnyítő megállapodások gazdasági hatását vizsgáló, nemrégiben készült tanulmány⁴ következtetése szerint a vizsgált

¹ (A 62. cikk (2) bekezdésének b) pontja; jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 77. cikke (2) bekezdésének a) pontja).

² Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 810/2009/EK rendelete a Közös Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex), HL L 243., 2009.9.15., 1. o.

³ Az ilyen vízumkönnyítési megállapodások rendszerint visszafogadási megállapodásokhoz kapcsolódnak.

⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_en.htm

hat ország esetében azon utazók száma, akiket a jelenlegi vízumkövetelmények tartanak vissza a schengeni térségbe való belépéstől, lényeges közvetlen, közvetett és származékos kiesést jelent a GDP-hez való hozzájárulásban. Ez óvatos becslés szerint is évi 4,2 milliárd EUR, valószínű becslés szerint pedig évi 12,6 milliárd EUR veszteségnek felel meg. A schengeni térségre gyakorolt közvetlen és közvetett hatás eredményeként ez óvatos becslés szerint mintegy 80 000-rel, míg valószínű becslés szerint körülbelül 250 000-rel kevesebb munkahelyet jelent.

A Vízumkódex három évvel ezelőtti hatálybalépése óta jelentős mértékben javította a schengeni vízumeljárásokat, ám a világ ez idő alatt változott, így a célkitűzések és prioritások is alakultak (lásd például a lenti 2.2.1. szakaszt). Az uniós szakpolitikák összehangoltságának fokozása iránti igény (például az Európai Unió működéséről szóló szerződés 167. cikke értelmében az Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során figyelembe veszi a kulturális szempontokat), valamint a jelenlegi gazdasági kilátások együttesen azt eredményezték, hogy a növekedés serkentése szintén a közös vízumpolitika célkitűzésévé vált. Ebben az összefüggésben nagyobb összhangot kell biztosítani a kereskedelempolitikákkal. Ezt többek között úgy lehet elérni, hogy az új vízumkönnyítési megállapodásokról szóló tárgyalások mérlegelésekor figyelembe veszik a kereskedelmi kapcsolatokat, beleértve a kereskedelmi megállapodásokat is. Ez a jelentés ilyen körülmények között született. A jelentés további lehetséges intézkedéseket határoz meg az intelligensebb közös vízumpolitika elérése érdekében, amely növeli az EU vonzerejét a vállalkozók, a kutatók, a hallgatók, a művészek és a kulturális területen dolgozó szakemberek számára, és egyúttal választ ad a jelenlegi és jövőbeni kihívásokra.

2. A VÍZUMKÓDEX CÉLKITŰZÉSEI ÉS A KORÁBBI ÉRTÉKELÉSEK

2.1. A Vízumkódex célkitűzései

A Vízumkódex fő célja, hogy meghatározza a schengeni térségen történő átutazásra vagy a schengeni térségben való tervezett tartózkodásra jogosító vízumok kiadására vonatkozó feltételeket és eljárásokat, mind a rövid távú tartózkodás, mind a repülőterek nemzetközi tranzitterületén történő áthaladás tekintetében. A Vízumkódex emellett a jogszerű utazás megkönnyítését és az illegális bevándorlás kezelését is célozza. Ezen célok megvalósítása érdekében – amint azt a Bizottság 2006-os javaslatához tartozó indokolás⁵ is kifejti – a Vízumkódex:

- „*javitja a konzuli szervezetet és együttműködést (a Vízuminformációs Rendszer (VIS) kiterjesztése tekintetében is)*⁶;
- *megerősíti az eljárási garanciákat;*

⁵ COM(2006) 403.

⁶ A VIS-nek eredetileg 2007-ben kellett volna működésbe lépnie, ezért a Bizottság egy különálló jogszabályjavaslat előterjesztése mellett döntött, amely meghatározza a begyűjtendő biometrikus azonosítókra vonatkozó előírásokat, valamint választási lehetőségeket biztosít a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselői számára a vízumkérelmezők biometrikus adatainak nyilvántartásba vételére vonatkozó gyakorlati teendőket, valamint a külső szolgáltatókkal megvalósuló tagállami együttműködés jogi keretét illetően. Az elfogadott rendelet (HL L 131., 2009.5.28.) tartalmát beillesztették a 2009 júliusában elfogadott Vízumkódexbe, és hozzáigazították annak szerkezetéhez.

– *megszilárdítja a vízumkérelmezők számára biztosított egyenlő bánásmódot azáltal, hogy számos kérdésre magyarázatot ad a jogi rendelkezések harmonizált alkalmazása érdekében.*”

A Vízumkódex 57. cikkének (1) bekezdése szerint két évvel a rendelkezések hatálybalépése után (vagyis 2013. április 5-én) a Bizottság jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Vízumkódex alkalmazásáról, és a célkitűzések fényében áttekinti az elért eredményeket, valamint megvizsgálja a rendelet rendelkezéseinek végrehajtását. Ez a jelentés a bizottsági szolgálati munkadokumentumban⁷ található, a Vízumkódex végrehajtására vonatkozó részletes értékelés alapján készült, és eleget tesz az előbb említett kötelezettségnek, továbbá javaslatokat terjeszt elő a részlegesen elért célok és a megállapított végrehajtási problémák vonatkozásában.

2.2. Korábbi értékelések

A Bizottság 2012 novemberében kiadott „A közös vízumpolitika végrehajtása és fejlesztése az EU-n belüli növekedés élénkítése céljából” című közleményében, illetve a Vízumkódex végrehajtásának első évében a helyi schengeni együttműködés működéséről szóló jelentésében előrejelezte a Vízumkódex végrehajtásának értékelését.

2.2.1. A közös vízumpolitika végrehajtása és fejlesztése az EU-n belüli növekedés élénkítése céljából⁸

A G20-ak 2012. májusi méridai (Mexikó) ülésén elfogadott, a vízumeljárások könnyítésében rejlő növekedési potenciálról szóló miniszteri nyilatkozata fényében a Bizottság a vízumpolitika tágabb uniós gazdaságra gyakorolt gazdasági hatásainak felmérését kezdeményezte. Különös hangsúlyt helyezett a turizmusra, valamint arra, hogy miként kellene felépíteni a szakpolitikát az Európa 2020 stratégia növekedési célkitűzéseivel való nagyobb összhang biztosítása érdekében.

A közös vízumpolitika és ezzel együtt a külső határokon végzett ellenőrzésekre vonatkozó közös szabályok célja a belső határokon történő ellenőrzések felszámolásának elősegítése, vagyis a schengeni térség⁹ létrehozása. A vízumpolitika elsődleges célja az utazás megkönnyítése a legális utazók számára, az illegális migráció megelőzése, valamint a közrend és a biztonság fenntartása. A jelenlegi gazdasági visszaesés ugyanakkor felszínre hozta azt az igényt is, hogy a közös vízumpolitika a gazdasági növekedés serkentésének potenciáljára is kiterjedjen.

Másfelől a Bizottság megállapította, hogy *„a Vízumkódex alapvető előrelépést jelent az elfogadása előtti helyzethez képest, mivel nagymértékben javítja a vízumeljárásokat”,* és számos előrelépést sorolt fel a jogi rendelkezések tekintetében. Mindazonáltal arra a következtetésre jutott, hogy *„van javítási lehetőség, mivel még nem minden területen biztosították a Vízumkódex optimális végrehajtását”,* és *„[a vízumkiadási eljárás könnyítésére vonatkozó] legtöbb akadályt meg lehet szüntetni, amennyiben a tagállamok konzulátusai helyesen hajtják végre a vízumkódexet, amit a Bizottság fog nyomon követni”.* A Bizottság emellett felsorolta a Vízumkódex jövőbeni felülvizsgálata során kezelendő kérdéseket is *„a jóhiszemű utazókkal kapcsolatos eljárások javítására és megkönnyítésére, továbbra is*

⁷ SWD(2014) 101.

⁸ COM(2012) 649.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

lehetővé téve ugyanakkor az illegális migrációval vagy az egyes utazók által okozott biztonsági problémákkal kapcsolatos kockázatok kezelését”.

2.2.2. A Vízumkódex végrehajtásának első két évében a helyi schengeni együttműködés működéséről szóló jelentés¹⁰

A Vízumkódex rendelkezései általános érvényűek. Mindazonáltal a társjogalkotók elismerték, hogy az általános jogi rendelkezések harmonizált alkalmazásának biztosításával egyidejűleg a helyi körülményeket is figyelembe kell venni. A Vízumkódex 48. cikke meghatározza a helyi schengeni konzuli együttműködés jogi keretét, és ezáltal a tagállamok¹¹ közötti koherens helyi szintű együttműködést a közös vízumpolitika végrehajtásának kulcsfontosságú részévé tette.

Ez az együttműködés jelenleg arra korlátozódik, hogy felméri az egyes rendelkezések helyi körülményekhez való igazítása iránti igényt, különösen a kérelmezők által benyújtandó igazoló dokumentumok tekintetében. Kedvező értékelés esetén a közös „helyi” szabályokat a Bizottság végrehajtási határozat formájában fogadja el. A helyi schengeni konzuli együttműködés alapvető – és egyben a nyilvánosság számára leginkább látható – feladata az igazoló dokumentumok harmonizációja terén mindeddig csupán hat bizottsági végrehajtási határozat elfogadásához vezetett, amelyek 15 harmadik országot és egy uniós tagállamot érintenek.

Ez rámutat, hogy a megerősített jogi keret nem hozta meg a várt eredményeket. Nem ismerték fel a helyi schengeni együttműködés hozzáadott értékét, pedig a tagállamoknak részt kell vállalniuk ebből a kollektív feladatból. Ezeket a megállapításokat a 2012–2013 közötti időszak alatt összeállított éves jelentések is alátámasztották. Kulcsfontosságú tehát megszilárdítani a helyi schengeni együttműködés jogi keretét, hiszen egy adott helyszínen a tagállami gyakorlatok közötti összhang hiánya a vízumkérelmet benyújtók panaszainak és frusztrációjának jelentős forrása, nemzetiségüktől, foglalkozásuktól vagy státuszuktól függetlenül.

A Bizottság a helyi schengeni együttműködés keretében az igazoló dokumentumok harmonizálására vonatkozó kötelező szabályok bevezetését javasolja. A tematikus értékelések készítését lehetővé tevő és 2015-től alkalmazandó új schengeni értékelési mechanizmus meghatározó lehet a helyi schengeni együttműködésre vonatkozó rendelkezések végrehajtása szempontjából.

Jelenleg az egyes helyszíneken éves jelentéseket állítanak össze, amelyeket a Bizottság a teljes mértékű átláthatóság biztosítása érdekében továbbít az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

A Bizottság a helyi schengeni együttműködés helyzetére vonatkozó, egységes, átfogó éves jelentés készítését javasolja, amelyet a következetes átláthatóság biztosítása érdekében a társjogalkotók előtt is ismertet.

¹⁰ COM(2012) 648.

¹¹ Ebben a dokumentumban – ellenkező meghatározás hiányában – a „tagállamok” kifejezés az Európai Uniónak a közös vízumpolitikát teljes körűen alkalmazó tagállamait (az összes uniós tagállam, Bulgária, Horvátország, Írország, Ciprus, Románia és az Egyesült Királyság kivételével), valamint a társult államokat (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc) jelenti.

3. A VÍZUMKÓDEX ÁTFOGÓ VÉGREHAJTÁSA

3.1. Általános megfontolások

Annak ellenére, hogy nem lehet bizonyítani a Vízumkódex közvetlen hatását a 2010–2012 közötti időszakban kérelmezett és kiadott, rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok mennyiségére, a jogi keret tisztázása mindenképpen hozzájárult a vízumkérelmek számának lényeges gyarapodásához. 2009 és 2012 között 48 %-kal nőtt a kérelmek teljes száma, ami éves szinten 15 % körüli növekedésnek felelt meg. Néhány kivételtől¹² eltekintve a tagállamok minden évben a feldolgozott vízumkérelmek számának emelkedését tapasztalták. Ugyanezen időszak alatt a teljes elutasítási ráta csökkent¹³, bár igen nagy eltérések voltak a világ különböző régiói között¹⁴.

Az illegális bevándorlás kezelésére vonatkozó átfogó célkitűzés alapján véve teljesült. Sem a tagállamok, sem a tanulmányok és a nyilvános konzultációk eredményei nem állapítottak meg a Vízumkódexből vagy annak végrehajtásából eredő biztonsági kockázatokat vagy problémákat. A biztonság magasabb szintjét természetesen a legális utazókat érintő könnyítésre vonatkozó bármilyen új javaslat kidolgozásakor is fenn kell tartani. Ugyancsak figyelembe kell venni a Vízuminformációs Rendszer (VIS) 2011 októberében indított és 2015 folyamán befejezendő kiterjesztéséből fakadó hozzájárulást a biztonsághoz.

3.2. Hiányos statisztikai adatok

A megfelelő, megbízható és összehasonlítható statisztikák megléte előfeltétel a jogszabályok végrehajtásának, illetve a végrehajtás hatékonyságának és eredményességének tényalapú értékeléséhez.

A 46. cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy a megelőző évre vonatkozóan éves statisztikát nyújtsanak be a Bizottságnak. A XII. melléklet felsorolja a benyújtandó adatokat (pl. vízumtípus, kérelmezett/kiadott/elutasított vízumok száma, egyszeri vagy többszöri beutazásra jogosító vízumok).

Bár a tagállamok által szolgáltatott adatok hasznosnak bizonyultak a Vízumkódex bizonyos elemeinek végrehajtására vonatkozó értékelésben, az adatok bontásának hiánya megnehezíti az egyes rendelkezések hatásának felmérését. Például a többszöri beutazásra jogosító vízumoknak csak a teljes mennyiségét tartják nyilván, a vízumok lejáratí idejére való tekintet nélkül. Az összmennyiségek tehát magukban foglalják a kétévtől ötéves időtartamig terjedő évenyességi idejű összes, többszöri beutazásra jogosító vízumot. Az adatgyűjtés a helyszín alapján (hol kérelmezték/adták ki a vízumot) és a kérelmezett vízum típusa (rövid távú tartózkodásra jogosító vagy repülőterí tranzitvízum) alapján történik, de a kérelmező állampolgárságáról vagy az utazás céljáról nem állnak rendelkezésre adatok. Ebből adódóan nem lehet nyomon követni a tendenciákat, például a turisztikai célú vízumkérelmek számának alakulását.

A Bizottság a XII. melléklet felülvizsgálatát javasolja a részletesebb adatgyűjtés biztosítása

¹² Ausztria esetében az említett időszakra vonatkozó teljes növekedés csupán 1,5 % volt, Szlovénia esetében pedig 58,5 %-os csökkenés mutatkozott; valószínűleg mindkét jelenség összefügg a nyugat-balkáni országok zömének állampolgáraira vonatkozó vízumkövetelmények 2009-ben, illetve 2010-ben történt eltörlésével.

¹³ 2010: 5,8 %; 2012: 4,8 %.

¹⁴ Az elutasítási ráta az Oroszországi Föderációra vonatkozó 1 % és a Guineára vonatkozó 44 % között mozgott.

érdekében, amely a jövőben lehetővé teszi a célkitűzések irányába tett előrelépések megfelelő értékelését.

3.3. A konkrét célok értékelése

3.3.1. A jogi keret egyszerűsítése

A rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok iránti kérelmek feldolgozására és a kiadott vízumok módosítására vonatkozó valamennyi jogszabály egyetlen eszközben való ötvözése egyértelműen elősegítette a jogszabályok egyszerűsítését, egyúttal javította az átláthatóságot és növelte a jogbiztonságot.

3.3.2. A jogi keret megerősítése a gyakorlatok javítása és harmonizálása érdekében

A bármely 180 napos időszak során 90 napot meg nem haladó tartózkodást szabályozó közös vízumpolitika egyértelmű jogi keretének létrehozására irányuló célkitűzés általában véve teljesült. Az évek során azonban a Bizottság figyelve azon harmadik országbeli állampolgárok helyzetére irányult, akik jogos indokkal rendelkeznek a **bármely 180 napos időszak során 90 napot meghaladó tartózkodásra** (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.9. szakasza). Ezek a személyek – attól függetlenül, hogy vízumkötelesek-e vagy sem – 90 napot meghaladóan kívánnak a schengeni térségben tartózkodni anélkül, hogy bármelyik tagállamban 90 napnál hosszabb időt akarnának tölteni.

A személyek ezen kategóriájába jellemzően előadóművészek tartoznak, akik hosszabb ideig turnéznak a schengeni térségben, de ide tartozhatnak az egyéni utazók, például a művészek, a kultúra terén tevékenykedő szakemberek, a diákok és a nyugdíjasok is. Mivel ők nem jogosultak sem hosszú távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumra, sem rövid távú tartózkodásra jogosító schengeni vízumra, jogi vákuumban találják magukat. Ez a helyzet gyakran azt eredményezi, hogy a tagállamok bizonyos jogi eszközöket „kreatívan” alkalmaznak. Az ilyen gyakorlatok figyelmen kívül hagyása helyett a Bizottság egy különleges engedélyezés bevezetését javasolja, amely eleget tenne ezen személyek igényeinek.

A Bizottság olyan új jogi eszköz bevezetését javasolja, amely engedélyezi a jelenlegi 180 napon belüli 90 napos korlátnál hosszabb schengeni térségbeli tartózkodást.

3.3.3. Az eljárási garanciák megerősítése, valamint az egyenlő bánásmód és az átláthatóság biztosítása

A nyilvános konzultáció¹⁵ eredményei, a korábban említett gazdasági hatásvizsgálat és az egyedi panaszok arra engednek következtetni, hogy az **eljárási garanciákra** vonatkozó célokat nem sikerült kielégítően teljesíteni. Mind az egyéni kérelmezők, mind az érintett szakmai szereplők úgy találták, hogy bizonyos kérelmezési eljárások **hosszadalmasak, nehézkesek és költségesek**.

Bármilyen vízumkérelem első lépése, hogy a kérelmező megállapítja, **melyik tagállam illetékes a kérelem feldolgozásában** (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.1. szakaszának (1) bekezdése). Egyértelmű és objektív kritériumok határozzák meg, hogy melyik tagállam illetékes egy kérelem elbírálásában. Ezzel szemben a gyakorlatban ez

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0025_en.htm.

meglehetősen nagy kihívások elé állítja a kérelmezőket és a konzulátusokat egyaránt azokban az esetekben, amikor a kérelmező egy vízummal több tagállamba is szeretne beutazni. Úgy tűnik, hogy a hatályos szabályok homályosak, és a kérelmezők schengeni vízumpolitikával kapcsolatos első tapasztalatai gyakran kedvezőtlenek.

A folyamat következő lépése az **igénylőlap** kitöltése (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.2. szakaszának (10) bekezdése). Bár a formanyomtatvány kitöltése általában nem okoz problémát, még tovább lehetne egyszerűsíteni. Például felül lehetne vizsgálni, hogy kiiktassák belőle azokat a jelenleg feltüntetendő információkat, amelyek a VIS-ben is rendelkezésre állnának a rendszer teljes kiterjesztése után. Szintén előnyös lenne a kérelmezőknek szóló kitöltési útmutató továbbfejlesztése.

A Bizottság az „illetékes” tagállamra vonatkozó szabályok tisztázását és az igénylőlap egyszerűsítését javasolja.

A **személyes benyújtásra** vonatkozó követelményt (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.1. szakaszának (7)–(9) bekezdése) lényeges akadályként jelölték meg, mivel ezt gyakran rendkívül nehéz megoldani. Egyes esetekben az szükséges hozzá, hogy a kérelmező a szomszédos országba utazzon, mert az illetékes hatóság nincs jelen/képviselve a lakóhelye szerinti országban. Az efféle utazás természetesen megnöveli a kérelmezők kiadásait. Annak ellenére, hogy a tagállamok lehetővé teszik a kérelmezőknek, hogy a kérelmeket külső szolgáltatónál vagy kereskedelmi közvetítőn keresztül nyújtsák be, az ismert kérelmezők csupán a legritkább esetben mentesülnek a személyes benyújtás alól.

Eddig az volt az általános érvényű szabály, hogy a vízumkérelmet személyesen kell benyújtani egy konzulátuson vagy egy külső szolgáltatónál. A VIS fokozatos kiterjesztése azt vonja maga után, hogy az első ízben kérelmezőknek mindenképpen meg kell jelenniük a konzulátuson vagy a külső szolgáltatónál, hogy ujjlenyomatot vegyenek tőlük.

A tagállamok zöme azonban a kérelmek számának emelkedésével néz szembe, ami az állami kiadások lefaragásával párosul. Ez oda vezetett, hogy a vízumkérelmek befogadására nagyobb mértékben használják a külső szolgáltatókat, a vízumkérelmezők (csoportja) nevében kérelmeket benyújtó kereskedelmi közvetítőket (utazási irodákat/utazásközvetítőket) akkreditálnak, az egyes tagállamok pedig a jól ismert kérelmezők esetében eltekintenek a kérelem személyes benyújtásának követelményétől.

Mindebből úgy tűnik, hogy a konzulátus felkeresése már-már kivételnek számít. Bizonyos konzulátusokon a vízumkérelmeknek csupán 30 %-át nyújtják be személyesen. A schengeni értékelések során gyűjtött információkból ítélve a kérelem benyújtásakor ritkán kerül sor személyes elbeszélgetésre. Másfelől, lépést tartva a modern technológiák fejlődésével, a tagállamok egyre szélesebb körben teszik lehetővé a kérelmezőknek a kérelmek elektronikus benyújtását.

Jelenleg a kérelmezők legkorábban a tervezett utazásuk előtt **három hónappal** nyújthatják be kérelmüket (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.1. szakaszának (5) bekezdése). Ez a határidő gondot okoz a tengerészeknek (lásd még a 11. oldalon), valamint azoknak is, akik szeretnék elkerülni a hosszú várakozással járó csúcsidőszakokat. Mind a kérelmezők, mind a konzulátusok érdekében lehetőséget kellene biztosítani arra, hogy a kérelmeket akár már 6 hónappal a tervezett utazás előtt is be lehessen nyújtani.

A Bizottság a személyes benyújtás elvének eltörlését (az első kérelmezők ujjlenyomtatvételére

vonatkozó követelmények sérelme nélkül), ugyanakkor a személyes elbeszélgetés lehetőségének megőrzését javasolja. Szintén javasolja a kérelmek online benyújtását lehetővé tevő szabályok egyértelműsítését, valamint a kérelmeknek a tervezett utazás előtt 6 hónappal történő benyújtására vonatkozó lehetőség biztosítását valamennyi kérelmező számára.

A kérelem benyújtása több határidő kezdetét jelenti. Annak ellenére, hogy az elbírálás határidejét rendszerint betartják, amennyiben az adott harmadik országgal **előzetes konzultáció** zajlik (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.5. szakaszának (20) bekezdése), ez a mechanizmus a feldolgozási idő elhúzódását is jelentheti. Ugyanakkor a jobb informatikai rendszerek előzetes konzultáció esetén a jelenlegi hét naptári napnál rövidebb válaszidőt tesznek lehetővé. Ennek megfelelően be kellene vezetni a rövidebb elbírálási határidő lehetőségét is.

A Bizottság a maximális határidők – köztük az előzetes konzultációra vonatkozó válaszidő – felülvizsgálatát és öt naptári napra való csökkentését javasolja.

A Vízumkódex az eljárások ésszerűsítésére és lerövidítésére irányuló rendelkezéseket tartalmaz, amelyek eljárási könnyítéseket tesznek lehetővé a konzulátusok előtt „feddhetetlenségükről” és „megbízhatóságukról” – így a korábban kiadott vízumok jogszerű használatáról – ismert kérelmezők tekintetében. Ezeket a lehetséges könnyítéseket azonban, amelyek elsősorban az igazoló dokumentumokra vonatkozó követelményeket és a többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadását érintik, a tagállamok nem alkalmazzák egységesen és következetesen.

A kérelmezők többsége számára terhet jelent a nagy mennyiségű **igazoló dokumentum** ismételt benyújtása (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.2. szakaszának (12) bekezdése), amelyek a beutazási feltételek teljesülését hivatottak bizonyítani. Sokan azt kifogásolják, hogy ugyanazon harmadik állam különböző konzulátusai még azonos utazási célok esetén is eltérő követelményeket alkalmaznak.

A Vízumkódex szerint a konzulátusok előtt feddhetetlenségükről és megbízhatóságukról ismert kérelmezők már jelenleg is részesülhetnek bizonyos eljárási könnyítésekben (a kérelem személyes benyújtására, illetve bizonyos/valamennyi igazoló dokumentum benyújtására vonatkozó követelmény alóli mentesülés). Ennek ellenére úgy tűnik, hogy a tagállamok nem következetesek az ismert kérelmezők mentességének megállapításában. Ez főként annak tudható be, hogy megengedő jellegű rendelkezésről van szó, továbbá a jogosultsági feltételek – vagyis a feddhetetlenség és a megbízhatóság – nincsenek meghatározva. Ezen túlmenően a kérelmek mintegy 70 %-át külső szolgáltatón keresztül nyújtják be, amely nem jogosult a kérelem/kérelmező kvalitatív értékelésére.

Az **utazási betegbiztosítás** bemutatására vonatkozó követelmény (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.2. szakaszának (14) bekezdése) hozzáadott értéke megkérdőjelezhető. Következésképpen azt el kell törölni.

A Bizottság az igazoló dokumentumok teljes és egyszerűsített listájának összeállítását, valamint az utazási betegbiztosítás követelményének eltörlését javasolja.

Bár a Vízumkódex **többszöri beutazásra jogosító vízumok** kiadására vonatkozó cikke (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.6. szakaszának (24) bekezdése) kötelező

jellegű rendelkezés, ezt aláássa a többszöri beutazásra jogosító vízumokra vonatkozó jogosultsági feltételek diszkrecionális értékelése, amely során szintén a „feddhetetlenség” és a „megbízhatóság” fogalmát használják. Emellett a nyilvános konzultáció rámutatott, hogy a tagállami konzulátusok vonakodni látszanak a hat hónapnál hosszabb ideig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadásától. Elméletileg tehát a konzulátusok öt évig terjedő érvényességi idejű, többszöri beutazásra jogosító vízumokat adnak ki az említett cikkben megjelölt személyeknek (akik alapvetően rendszeres, ezért „ismert” utazók), a konzulátusok mérlegelési jogköre és a hosszú érvényességi idejű, többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadásától való vonakodásuk együttesen mégis azt jelenti, hogy kevesebb hosszú érvényességi idejű, többszöri beutazásra jogosító vízumot adnak ki, mint az lehetséges lenne.

Ez sajnálatos tény, hiszen éppen a többszöri beutazásra jogosító vízum az utazóknak nyújtható legfontosabb és legkézenfekvőbb ösztönző. A nagyobb mennyiségű többszöri beutazásra jogosító vízum kiadása egyúttal enyhítené a kérelmezőkre és a konzulátusokra háruló adminisztratív terhet. A nyilvános konzultáció során, valamint különböző tanulmányokban megállapított problémák közül sokat megoldana a többszöri beutazásra jogosító vízumokra vonatkozó cikk megerősítése. A kérelmezőknek nem kellene minden alkalommal átesniük a kérelmezési eljárásokon. A gyakorlatban azonban a konzulátusok alig vagy egyáltalán nem tesznek különbséget a kérelmezők között: az első alkalommal kérelmezőket sokszor a rendszeres utazókkal azonos módon kezelik.

A fokozatosan kiterjesztett és a tervek szerint 2015 folyamán világszerte teljes mértékben működőképesé váló VIS megkönnyítheti a kérelmezők közötti különbségtételt, mivel a vízumkérelmekre vonatkozó valamennyi adat be fog kerülni a rendszerbe, amelyhez a tagállami konzulátusok hozzáférhetnek. Az adatokat öt évig tárolják a VIS-ben. Könnyű lesz különbséget tenni az „ismeretlen”, a VIS-ben nem nyilvántartott, első alkalommal kérelmező, „vízummúlttal” nem rendelkező személyek és azon kérelmezők között, akiknek már felvették az adatait.

A VIS-ben nyilvántartott személyeket tekintve meg lehetne különböztetni továbbá azokat, akik a kérelmük benyújtása előtti 12 hónap során nem kaptak vízumot, azoktól, akik ugyanezen időszak során két vízumot kaptak és használtak legalisan. Az utóbbi csoportba tartozók „rendszeres utazóként” kezelhetők, és a lehető legnagyobb mértékű könnyítésben kell őket részesíteni a szükséges igazoló dokumentumok és a kiadandó többszöri beutazásra jogosító vízum érvényességi ideje tekintetében.

Ezen az alapon kötelező szabályokat kell bevezetni, amelyek egyedi eljárási könnyítéseket biztosítanak a „rendszeres utazók” számára. Az ilyen könnyítések kiterjednének az igazoló dokumentumokra vonatkozó követelmények alóli (részleges) mentesítésre és a hosszú érvényességi idejű, többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadására. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy annak a kérelmezőnek, aki az előző 12 hónap során két vízumot kapott és használt legalisan, csupán az utazás célját alátámasztó igazoló dokumentumokat kellene benyújtania, és három évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízumot kapna. Azok a kérelmezők, akik korábban ilyen három évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízumot kaptak és használtak legalisan, a következő kérelmezés alkalmával öt évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízumot kapnának.

Az első alkalommal kérelmezők részesülnének ugyan az általános könnyítésekből, de továbbra is alapos átvilágításon kellene keresztülmenniük, hiszen a következő kérelmük

benyújtásakor már jelentős könnyítéseket élveznének. Az átvilágítás feltétlenül szükséges a rendszer biztonságának megőrzése céljából.

A Bizottság világosan meghatározott és objektív kritériumokon alapuló, kötelező erejű szabályokat javasol, amelyek lehetővé teszik a kérelmezők egyes kategóriái közötti egyértelmű különbségtételt. A javasolt alapelv az, hogy a VIS-ben nyilvántartott, a kérelem benyújtását megelőző 12 hónapot tekintve kedvező „vízummulttal” rendelkező kérelmezők a lehető legnagyobb mértékű könnyítésekben részesüljenek a benyújtandó igazoló dokumentumok és a kiadandó többszöri beutazásra jogosító vízumok tekintetében.

Annak biztosítása érdekében, hogy a hosszú (három, illetve öt év) érvényességi idejű, többszöri beutazásra jogosító vízumokra vonatkozó javaslat a lehető legnagyobb hatást fejtse ki, engedélyezni kell a konzulátusok számára a kérelmező **úti okmányának** lejáratát meghaladó érvényességű, többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadását (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.2. szakaszának (11) bekezdése).

A Bizottság a vízumbélyeggel ellátott úti okmány lejáratát meghaladó érvényességi idejű vízumok kiadását lehetővé tevő szabályok bevezetését javasolja.

A Vízumkódex a kérelmezők bizonyos kategóriái tekintetében bevezette a **kötelező és opcionális vízumdíjmentességeket** (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.3. szakaszának (15) bekezdése). A vonatkozó rendelkezések végrehajtása nyomán két probléma merült fel. Az egyik, hogy a mentességre jogosult személyek kategóriáinak meghatározása nem minden esetben egyértelmű, a másik pedig, hogy az adott helyen működő konzulátusok ritkán alkalmazzák következetesen az opcionális vízumdíjmentességeket. Ennek eredményeként a potenciálisan jogosult kérelmezőknek csupán töredéke részesül tényleges mentességben.

A Bizottság a vízumdíjmentességek kötelezővé tételét és a kérelmezők érintett kategóriáinak egyértelmű meghatározását javasolja.

A vízumkiadásra csak kivételes esetben kerülhet sor a **külső határokon** (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.1.8. szakaszának (35) bekezdése). Ugyanakkor a hajózási és tengeri közlekedési ágazatokban dolgozóknak – szakmájuk jellegéből adódóan – gyakran a határon kell benyújtaniuk vízumkérelmüket. A tengerészekre való tekintettel egy különleges cikket és egy mellékletet illesztettek be a Vízumkódexbe. A tengerészek számára történő vízumkiadás azonban az új szabályok ellenére is bonyolult folyamat maradt, nem utolsósorban a IX. melléklet összetettsége miatt, amely rendelkezik a tengerészek által a vízumkérelem benyújtásakor kitöltendő formanyomtatványról.

A Bizottság az igénylőlap egyszerűsítése céljából a IX. melléklet felülvizsgálatát javasolja.

Ahogy az a fentiekből kiderül, a vízumkiadás csak kivételes esetben történhet a külső határokon. A Bizottság ugyanakkor nemrégiben jóváhagyott egy tagállami kísérleti projektet, amely a nyári időszakban a turisták számára lehetővé teszi az egyszeri beutazásra jogosító vízumok kiadását a tagállam külső határain, hogy a turisták rövid látogatást tudjanak tenni. A közös vízumpolitikának a legális utazók – köztük a turisták – utazási lehetőségeinek megkönnyítése, és ebből adódóan az uniós növekedés ösztönzése terén betöltött szerepére

való tekintettel a Bizottság azt javasolja, hogy minden tagállam számára nyissák meg ezt a lehetőséget.

A Bizottság az egyszeri beutazásra jogosító vízumok külső határokon történő kiadását lehetővé tevő rendelkezés Vízumkódexbe történő beillesztését javasolja a rövid távú turizmus elősegítése érdekében.

A Bizottság elismeri, hogy egy tagállamnak az illegális migránsok hirtelen és számottevő beáramlása esetén képesnek kell lennie **repülőtéri tranzitvízumok** alkalmazására (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.7. szakasza), ugyanakkor a jelenlegi szabályokat felül kell vizsgálni annak biztosítása érdekében, hogy az intézkedések alkalmazási körüket és időtartamukat tekintve egyaránt arányosak legyenek.

A Bizottság a repülőtéri tranzitvízumokra vonatkozó jelenlegi szabályok felülvizsgálatát javasolja az arányosság biztosítása érdekében.

A Vízumkódex valamennyi harmadik országbeli állampolgár – köztük az uniós polgárok családtagjai – által benyújtott vízumkérelmekre vonatkozik (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.5. szakaszának (47)–(52) bekezdése). A mobilitás megkönnyítése érdekében – különösen a családi látogatások elősegítése által – azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik uniós polgársággal rendelkező és az állampolgárságuk szerinti tagállam területén lakó közeli rokonaikat látogatják meg, valamint az uniós polgárok harmadik országban lakó közeli rokonai számára, akik együtt szeretnének ellátogatni az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamba, eljárási könnyítéseket kell bevezetni. Az uniós jog jelenleg nem rendelkezik különleges könnyítésekről a fent említett két esetben. A nemrégiben kötött vízumkönnyítési megállapodások azonban bizonyos eljárási könnyítéseket biztosítanak számukra (például az igazoló dokumentumokra vonatkozó követelmények egyszerűsítése, vízumdíjmentesség, többszöri beutazásra jogosító vízumok kötelező kiadása). Ezt a gyakorlatot általános érvényűvé kell tenni a Vízumkódexben.

A 2004/38/EK irányelv¹⁶ 5. cikkének (2) bekezdése részleges könnyítéseket ír elő az irányelv kedvezményezettjei számára, ilyen például a vízumok „*ingyenes*” és „*gyorsított eljárással*” történő kiadása. A Bizottsághoz számos panasz és magyarázatkérés érkezik a 2004/38/EK irányelv és a Vízumkódex közötti összefüggés kapcsán, mivel az irányelv alapján az uniós polgárok családtagjai számára biztosított könnyítéseket a különböző tagállamok különböző módon hajtják végre. Ennek következtében a családtagok bizonytalan helyzetben találják magukat. Ezért a 2004/38/EK irányelv hatálya alá tartozó helyzetekben levő családtagok számára minimumszabályként a fentiekben említett két esetben a harmadik országbeli állampolgárok számára garantált könnyítésekkel azonos könnyítéseket kell biztosítani.

A Bizottság vízumkönnyítés bevezetését javasolja azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik uniós polgársággal rendelkező és az állampolgárságuk szerinti tagállam területén lakó közeli rokonaikat látogatják meg, valamint az uniós polgárok harmadik

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 158., 2004.4.30., 27. o.).

országban lakó közeli rokonai számára, akik együtt szeretnék ellátogatni az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamba.

Ugyanezeket a könnyítéseket minimumszabályként kell alkalmazni a 2004/38/EK irányelv által kedvezményezett uniós polgárok családtagjaira nézve is.

3.3.4. A konzuli szervezet és együttműködés javítása (többek között a VIS kiterjesztése tekintetében)

A Vízumkódex megteremtette a **konzuli együttműködés** (a bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.1.4. szakaszának (40)–(46) bekezdése) különféle formáinak jogi keretét, ezáltal csökkentve a tagállamok költségeit, valamint a kérelmezők érdekében biztosítva a jobb konzuli lefedettséget. Ennek ellenére súlyos kételyek merülnek fel ezen rendelkezések hatékonyságát és eredményességét illetően.

Az első, hogy a tagállamoknak elvileg csak azt követően lenne szabad dönteniük egy külső szolgáltatóval folytatott együttműködésről, hogy mérlegelték az együttműködés egyéb lehetőségeit. Ezt a megoldást csak „végső esetben” kellene alkalmazni, mivel többletköltségeket ró a kérelmezőkre, és a tagállamoknak minden kérelmező számára fenn kellene tartaniuk annak lehetőségét, hogy a kérelmeket közvetlenül a tagállami diplomáciai vagy konzuli képviseleteken nyújthassák be. Ezzel szemben a gyakorlatban a tagállamok az esetek többségében a többi lehetőség felmérése nélkül döntenek a külső szolgáltatóval való együttműködés mellett, hiszen a kiszervezés messze a legolcsóbb, leggyorsabb és leghatékonyabb megoldás a vízumkérelmek jelentős megszorodásának kezelésére és a konzuli lefedettség javítására. A kiszervezés esetében ráadásul nagyon gyakran nem biztosított a konzulátus közvetlen elérhetősége.

A második aggály, hogy a Vízumkódexben meghatározott új együttműködési formák – tehát a korlátozott képviselet (kizárólag a kérelmek fogadása és a biometrikus adatok nyilvántartásba vétele céljából), a közös ügyintézési helyek, a közös igénylési központok és a tiszteletbeli konzulok kinevezése a kérelmek befogadása céljából – nem váltak széles körűen elterjedt gyakorlattá. A korlátozott képviseletre és a közös ügyintézési helyekre egyáltalán nincsenek gyakorlati példák, közös igénylési központok csak hibrid formában jöttek létre, és mindössze néhány tagállam nevezett ki tiszteletbeli konzulokat a kérelmek befogadására.

A harmadik kétes pont, hogy a vízumkérelmek befogadására és feldolgozására vonatkozó kapacitást (az úgynevezett konzuli lefedettséget) illetően ugyan javult a helyzet – legfőképp a képviseleti megállapodások aláírásának és a kiszervezésnek köszönhetően –, a konzuli lefedettség mégis lényeges javításra szorul. Ki kell küszöbölni azt a helyzetet, hogy a kérelmezők a kérelmük benyújtása céljából kénytelenek legyenek külföldre utazni, mert az illetékes tagállamnak nincs konzulátusa vagy képviselete a lakóhelyük szerinti országban.

A konzulátusok elérése azokban a harmadik országokban is problémás, költséges és időigényes lehet, ahol a tagállamok zöme a fővárosban van jelen, és számos kérelmezőnek nagy távolságokat kell megtennie, hogy eljusson oda. Ez a helyzet például Kínában, Indiában és Oroszországban. A képviseleti megoldások és a kiszervezés egyaránt elterjedtek, ám a vízumkérelmek fogadása és feldolgozása a fővárosra és néhány nagyvárosra összpontosul. Végül pedig, kilenc olyan harmadik országban, amelyek állampolgárai vízumkötelesek, egyetlen tagállam sincs jelen és külső szolgáltató sem működik. Ezek az országok nagyon

kedvező terepet jelentenének a tagállami erőforrások egyesítéséhez, és közös kérelmezési központok vagy bármilyen ésszerű együttműködési forma létrehozásához.

Ebben az összefüggésben meg kell említeni, hogy a Belső Biztonsági Alap¹⁷ külső határok és vízum összetevője társfinanszírozást fog biztosítani a vízumkérelmek feldolgozásához szükséges infrastruktúra, épületek és műszaki felszerelések (köztük a VIS karbantartása), valamint a képzés terén megvalósított kezdeményezésekhez. Még ennél is nagyobb jelentőséggel bír, hogy a Belső Biztonsági Alap operatív támogatási elemének részeként a konzulátusok humán erőforrással való ellátása teljes mértékben támogathatóvá válik.

A Bizottság a konzuli együttműködés jelenlegi meghatározásainak felülvizsgálatát javasolja azok rugalmasabbá tétele és a kötelező képviselő elvének bevezetése céljából.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A Vízumkódex átfogó célkitűzése az volt, hogy egy sor jogi rendelkezésen és operatív utasításon keresztül biztosítsa, hogy a közös vízumpolitika valóban közössé váljon, és alkalmazása valamennyi tagállamban minden helyszínen azonos módon történjen. Ezen túlmenően a közös szabályok hozzájárulnak a legális utazás megkönnyítéséhez – különösen a gyakori és rendszeres utazók számára –, valamint az illegális bevándorlás kezeléséhez. Ez az értékelés számos előnyre mutatott rá, egyúttal kiemelte a további fejlesztésre váró területeket is a vízumkiadásra vonatkozó eljárások és feltételek tekintetében.

Bár a legális utazás megkönnyítése *ipso facto* gazdasági előnyökkel jár, a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés serkentése érdekében történő vízumkönnyítések bevezetése nem tartozik a Vízumkódex kitűzött céljai közé. Ezt csak a Bizottság 2012. novemberi közleménye vezette be, felismerve az uniós szakpolitikák és az aktuális gazdasági kilátások közötti összhang iránti igényt. A mostani jelentés tehát azt vizsgálta, milyen mértékben sikerült teljesíteni a legális utazás megkönnyítésére és a hasonló esetek azonos kezelésére vonatkozó kezdeti célkitűzést, és nem tért ki külön annak értékelésére, hogy a Vízumkódex mennyiben járult hozzá a gazdasági növekedés élénkítéséhez.

Az elfogadása előtti helyzettel összehasonlítva a Vízumkódex összességében véve egyértelműsíti és egyszerűsíti a közös vízumpolitika jogi keretét. A Vízumkódex számottevő mértékben korszerűsítette és szabványosította a vízumeljárásokat, és helyes alkalmazása esetén lehetőséget teremt az értékelésben kiemelt bizonyos problémák orvoslására. A jogi rendelkezések végrehajtása ugyanakkor nem volt optimális. Ez nagyrészt arra a tényre vezethető vissza, hogy a rugalmasságot biztosító elemek zöme opcióként jelenik meg (megengedő rendelkezések), nem pedig kötelező erejű szabályként.

A Vízumkódexben szereplő, a külső határok biztonságának megőrzésére irányuló rendelkezések következetesnek és hatékonyak bizonyultak, és továbbra is központi jelentőségűek a rendszer célja szempontjából. Mindazonáltal a személyek meghatározott kategóriái számára eljárási könnyítéseket biztosítani hivatott rendelkezések, amelyek akár a tagállami konzulátusokra nehezedő adminisztratív terheket is enyhíthetnék, nem váltották ki a remélt hatást. Az eredmény nem kielégítő, és nem csupán a legális utazók, hanem a tagállamok és az EU egésze szempontjából is, hiszen elszalasztott gazdasági előnyökről van szó.

¹⁷ COM(2011) 750.

A Vízumkódex általános érvényű, és rendelkezései a vízumkötelezettség hatálya alá tartozó országok valamennyi állampolgárára vonatkoznak. Éppen ezért kulcsfontosságú bizonyos rendelkezések módosítása, hogy azok illeszkedjenek a helyi körülményekhez. A jogi keretet azonban helyi szinten sosem karolták fel igazán, és csak elenyésző számú helyen vezettek be fenntartható és folyamatos együttműködést, míg máshol előfordult, hogy bizonyos jogi kötelezettségeket egyszerűen figyelmen kívül hagytak.

A valóban közös vízumpolitikát célzó munka jegyében a Bizottság a Közösségi Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet felülvizsgálatát javasolja. Az értékelési megállapítások nyomán a Bizottság hatásvizsgálati jelentést állított össze.

A Vízumkódex felülvizsgálatára vonatkozó bizottsági javaslat az alábbi megállapításokra épül:

- A Vízumkódex rendelkezéseit valamennyi kérelmező esetében – egyedi helyzetétől függetlenül – azonos módon alkalmazzák, holott a konzulátusok előtt ismert kérelmezők vonatkozásában a Vízumkódex jogalapot teremt az eljárási könnyítések alkalmazására. A gyakorlatban a konzulátusok nem különböztetik meg egymástól kellőképpen az ismeretlen személyeket, illetve a kedvező vízum múlttal rendelkező kérelmezőket.
- A Vízumkódexben előírányzott, ismert kérelmezőkre vonatkozó eljárási könnyítéseket túlságosan ritkán alkalmazzák.
- A kiszervezés túlzott elterjedéséből adódóan a vízumkérelem személyes benyújtására vonatkozó követelmény alóli mentesítés, valamint a bizonyos igazoló dokumentumok benyújtásától való eltekintés lehetőségét egyszerűen lehetetlen átültetni a gyakorlatba. Nem lehet külső szolgáltatókra bízni a kérelmező helyzetének értékelését olyan, eleve mérlegelés tárgyát képező fogalmak mentén, mint a „feddhetetlenség” és a „megbízhatóság”. Éppen a különbségtétel hiánya az egyik fő oka annak, hogy a kérelmezők – és bizonyos mértékben a konzulátusok is – hosszadalmasnak, nehézkesnek és költségesnek tartják a jelenlegi vízumeljárást.

Ezért a Bizottság a következőket javasolja:

(1) A kérelmezőkre és a konzulátusokra nehezedő adminisztratív teher enyhítése a Vízuminformációs Rendszer előnyeinek teljes mértékű kiaknázása és az ismert/rendszeres utazók, illetve az ismeretlen kérelmezők kezelésének egyértelmű és objektív kritériumokon alapuló megkülönböztetése révén;

(2) A legális utazás további könnyítése az eljárások ésszerűsítése és teljes mértékű összehangolása, valamint bizonyos, jelenleg a konzulátusok mérlegelési jogkörébe tartozó rendelkezések kötelezővé tétele révén.

Az új szabályok elfogadásával jelentős eljárási könnyítések válnának elérhetővé a kérelmezők számára az alábbiak tekintetében:

	<i>Személyes benyújtás</i>	<i>Ujjlenyomatvétel</i>	<i>Igazoló dokumentumok</i>	<i>Kiadandó vízum</i>
<i>Első alkalommal kérelmező, a</i>	IGEN	IGEN	Az összes beutazási feltételt tartalmazó teljes lista	Elvileg egyszeri beutazásra jogosító, ám

<i>VIS-ben nem nyilvántartott személy</i>				amennyiben a konzulátus megbízhatónak találja a kérelmezőt, többszöri beutazásra jogosító vízum kiadása is lehetséges
<i>A VIS-ben nyilvántartott személy (de nem rendszeres utazó)</i>	NEM	NEM (kivéve, ha az elmúlt 59 hónap során nem vettek ujjlenyomatot)	Az összes beutazási feltételt tartalmazó teljes lista	Egyszeri vagy többszöri beutazásra jogosító vízum
<i>A VIS-ben nyilvántartott rendszeres utazó, aki a kérelem benyújtása előtti 12 hónap során legalisan használt két vízumot</i>	NEM	NEM	Csak az utazás célját igazoló dokumentum. A kedvező vízummúlton vagy a beutazási feltételek teljesítésén alapuló vélelem	3 évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízum
<i>A VIS-ben nyilvántartott rendszeres utazó, aki legalisan használt 3 évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízumot</i>	NEM	NEM	Csak az utazás célját igazoló dokumentum	5 évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízum

Az első alkalommal kérelmezők nem jogosultak automatikusan többszöri beutazásra jogosító vízumra, mivel kérelmeiket alapos vizsgálatnak kell alávetni a schengeni térség magas fokú biztonságának megőrzése érdekében. Mindazonáltal rájuk is vonatkozik a Bizottság által lehetővé tett valamennyi általános eljárási könnyítés, például az utazási megbiztosítás eltörlése, a rövidebb elbírálási határidők és az egyszerűsített igénylőlap. Továbbá amikor a legalisan használt első vízumuk kiadását követő 12 hónapon belül harmadik vízumkérelmüket is benyújtják, megkapják „a VIS-ben nyilvántartott rendszeres utazó” státuszt az ezzel járó könnyítésekkel együtt.

Számos harmadik országban a kérelmek fogadása és feldolgozása terén jelentkező kapacitáshiány nagyon költségessé és időigényessé teszi a vízumkérelmek benyújtását. Ezért a Bizottság a következőket javasolja:

(3) A jelenlegi keret felülvizsgálata a konzuli együttműködés élénkítése és a schengeni vízumkérelmezési eljárásokhoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében a lehető legtöbb helyen.

A gazdasági növekedés ésszerűbb vízumpolitikán keresztül történő ösztönzésére vonatkozó célkitűzést szem előtt tartva tanácsos lenne bevezetni a Vízumkódex bizonyos rendelkezéseinek ideiglenes alkalmazására vonatkozó lehetőséget a rövid távú turizmus fellendítése érdekében. Ezért a Bizottság a következőket javasolja:

(4) A külső határokon történő vízumkiadást ideiglenes alapon és szigorú feltételek mellett lehetővé tevő cikk beillesztése a Vízumkódexbe.

A személyek mobilitásának a családi látogatások megkönnyítésén keresztül történő ösztönzése céljából a Bizottság a következőket javasolja:

(5) Bizonyos eljárási könnyítések bevezetése azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik uniós polgársággal rendelkező és az állampolgárságuk szerinti tagállam területén lakó közeli rokonaikat látogatják meg, valamint az uniós polgárok harmadik országban lakó közeli rokonai számára, akik együtt szeretnének ellátogatni az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamba.

A 2004/38/EK irányelv¹⁸ értelmében az uniós polgárok családtagjaira vonatkozó eljárási könnyítéseknek a Vízumkódex fényében történő egyértelműsítése céljából a Bizottság a következőket javasolja:

(6) Annak rögzítése, hogy az (5) bekezdésben említett eljárási könnyítések minimumszabályként a 2004/38/EK irányelv hatálya alá tartozó uniós polgárok családtagjaira is alkalmazandóak.

Végül a harmadik országbeli állampolgárok nehézségeket tapasztalnak abból eredően, hogy a schengeni térségben engedélyezett tartózkodás bármely 180 napos időszakban 90 napra korlátozódik. A 90 napot meghaladó tartózkodás megfelelő engedélyezésének hiánya miatt kénytelenek lerövidíteni tartózkodásukat, vagy olyan jogi eszközökhöz folyamodni, amelyek nem a schengeni térségben való engedélyezett tartózkodásuk meghosszabbítására szolgálnak ezekben az esetekben. A Bizottság ezért:

(7) Jogalkotási kezdeményezést javasol a rövid távú tartózkodásra vonatkozó szabályok és a harmadik országbeli állampolgároknak az egyes tagállamokba történő beutazására vonatkozó szabályok közötti joghézag megszüntetése érdekében.

A Vízumkódex felülvizsgálatára vonatkozó javaslat figyelembe veszi a bizottsági szolgálati munkadokumentumban kiemelt egyéb problémákat is, amelyek kisebb horderejűek és/vagy elsősorban technikai jellegűek.

Elfogadása esetén a Vízumkódex átfogó felülvizsgálata valóban ésszerűbb közös vízumpolitikát hozna létre, ami az EU-ba történő beutazások számának emelkedését vonná maga után.

¹⁸ HL L 158., 2004.4.30., 77. o.

A Vízumkódex felülvizsgálatára vonatkozó javaslat társjogalkotók általi elfogadására várva a Bizottság fontosnak és szükségesnek tartja a jelenlegi rendelkezések jobb harmonizálását és megfelelőbb végrehajtását. A Bizottság ezért a vízümbizottság és más releváns fórumok keretében együttműködést folytat a tagállamokkal annak érdekében, hogy gondoskodjon a jelenlegi rendelkezések maradéktalan végrehajtásáról, és népszerűsítse a bevált gyakorlatokat.

A jelenlegi rendelkezéseket illetően a többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadására, valamint azokban a joghatóságokban, ahol erre eddig még nem került sor, az igazoló dokumentumok jegyzékeinek harmonizálására fognak összpontosítani. Ez utóbbi tekintetében a Bizottság törekedni fog a helyi schengeni együttműködés keretében végzett munka elősegítésére a kiemelt politikai és/vagy gazdasági jelentőségű, illetve a turizmus szempontjából a legkedvezőbb lehetőségekkel kecsegtető joghatóságokban. A bevált gyakorlatok összefüggésében a Bizottság értékelést készíthet a külső határokon történő vízumkiadásra vonatkozó új kísérleti projektek tervezeteiről. Végül az 539/2001/EK rendelet mellékleteinek jövőbeni felülvizsgálatára való tekintettel – a vízummentességek értékelésére vonatkozó, a társjogalkotók által rövidesen elfogadandó új kritériumokkal összhangban – figyelembe fogják venni a gazdasági és kereskedelmi megfontolásokat, és a következő új cikket illesztik be az 539/2001/EK rendeletbe: *„E rendelet célja, hogy egy sor – többek között az illegális bevándorlásra, a közrendre és közbiztonságra, különösen a turizmus és a külkereskedelem terén jelentkező gazdasági előnyökre, valamint az Uniónak az érintett harmadik országokkal fenntartott külkapcsolataira, köztük különösen az emberi jogokat és alapvető szabadságokat érintő megfontolásokra, illetve a regionális koherencia és viszonyosság kihatásaira vonatkozó – kritérium eseti alapon történő értékelése alapján meghatározza azokat a harmadik országokat, amelyek állampolgárai vízumkötelezettség hatálya alá tartoznak vagy annak hatálya alól mentesülnek.”*
